

Der Staat als Arbeitgeber von Beschäftigten mit Migrationshintergrund: eine empirische Analyse von Personalpraktiken in der öffentlichen Verwaltung Österreichs

Ortlieb, Renate; Stadler, Martina

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Rainer Hampp Verlag

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ortlieb, R., & Stadler, M. (2011). Der Staat als Arbeitgeber von Beschäftigten mit Migrationshintergrund: eine empirische Analyse von Personalpraktiken in der öffentlichen Verwaltung Österreichs. *Industrielle Beziehungen : Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, 18(1/2), 60-77. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssolar-344016>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Renate Ortlieb, Martin Stadler*

Der Staat als Arbeitgeber von Beschäftigten mit Migrationshintergrund: Eine empirische Analyse von Personalpraktiken in der öffentlichen Verwaltung Österreichs**

Zusammenfassung – In diesem Beitrag werden Besonderheiten des Staates als Arbeitgeber von Personen mit Migrationshintergrund untersucht. Ziel ist es zu analysieren, inwieweit ausgewählte Personalpraktiken und Argumentationsmuster das politische Ziel Österreichs, die Integration von Personen mit Migrationshintergrund in der öffentlichen Verwaltung zu fördern, unterstützen bzw. konterkarieren. Dafür wird vor dem Hintergrund der Konzepte der Repräsentativen Bürokratie und des Diversity Managements eine empirische Fallstudie in zwei Organisationseinheiten der öffentlichen Verwaltung Österreichs durchgeführt. Die Ergebnisse weisen darauf hin, dass einschlägige Institutionen wie ein Leitbild oder ein Diversity-Beauftragter nur sehr schwache Wirkung haben. Darüber hinaus dominieren in der Praxis ökonomische Argumente über gesellschaftspolitische Argumente, und neben formalen Verfahrensweisen existieren weitgehende informelle Personalpraktiken – beides Aspekte, die eine Integration von Personen mit Migrationshintergrund in die öffentliche Verwaltung eher behindern als fördern.

The State as an Employer of Migrants: An Empirical Analysis of Human Resource Practices in Austrian Public Administration

Abstract – This article addresses the peculiarities of the state as an employer of migrants. It analyses the potential inherent in specific human resource practices and in specific patterns of theoretical reasoning regarding the integration of migrants into public administration. On the basis of the concepts of representative bureaucracy and of diversity management, we conduct an empirical case study in two Austrian administrative units. The results point to the low effectiveness of institutions like a mission statement or a diversity officer. In addition, in practice economical arguments dominate, whereas socio-political arguments can only seldom be found. Moreover, in the public administrations studied informal practices are quite prevalent, thereby hampering full integration of migrants as employees of public administration.

Key words: public administration, ethnic minorities, human resource management, representative democracy, diversity management (JEL: J15, J45, J82, H83, M12)

* Univ.-Prof. Dr. Renate Ortlieb und Mag. Martin Stadler, Karl-Franzens-Universität Graz, Sozial- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Institut für Personalpolitik, Elisabethstr. 50b, A – 8010 Graz. E-Mail: renate.ortlieb@uni-graz.at.

** Wir danken Dorothea Alewell und zwei anonymen Gutachtern/-innen für ihre sehr hilfreichen Kommentare.

Artikel eingegangen: 1.12.2010

revidierte Fassung akzeptiert nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren: 1.3.2011.

1. Einleitung

Vor mehr als vierzig Jahren hat Samuel Krislov (1967) in seiner einflussreichen Monographie mit dem Titel „The Negro in Federal Employment: The Quest for Equal Opportunity“ eine grundlegende Anforderung an den Staat in seiner Funktion als Arbeitgeber benannt: die Schaffung von Chancengleichheit für Beschäftigte unterschiedlicher Herkunft. Das Thema ist weltweit von ungebrochener Aktualität, wobei sich im Zeitablauf eine konzeptuelle Verschiebung in Richtung „Diversity Management“ beobachten lässt (vgl. Pitts/Wise 2009; Ricucci 1997).

Gegenstand dieses Beitrags ist die Beschäftigung von Personen mit Migrationshintergrund in der öffentlichen Verwaltung Österreichs. Die zentrale Fragestellung lautet, inwieweit ausgewählte Personalpraktiken und Argumentationen das erklärte politische Ziel in Österreich, die Integration von Personen mit Migrationshintergrund in der öffentlichen Verwaltung zu fördern, unterstützen bzw. konterkarieren. Dabei bezeichnen wir mit dem Ausdruck „Personen mit Migrationshintergrund“ in Anlehnung an die internationale Forschung alle Personen, die eine ausländische Staatsbürgerschaft haben oder im Ausland geboren wurden und nach Österreich zugewandert sind oder auf deren Eltern dies zutrifft. Das heißt, wir betrachten sowohl die erste wie auch die zweite Zuwanderergeneration.

Der Staat als Arbeitgeber steht – auch im Vergleich mit der Privatwirtschaft – unter besonders hohem Legitimationsdruck, Personen mit Migrationshintergrund zu beschäftigen (Choi 2010; Pitts et al. 2010; Ricucci 2009). So konstatiert auch Krislov (1967: 5): „The symbolic role of public position should not be overlooked. In seeking to implement the goal of greater equality in society generally government has a special responsibility to come to others with clean hands.“ Über die „clean hands“ und die Vorbildwirkung für andere Arbeitgeber hinaus ist eine Beschäftigung von Personen mit Migrationshintergrund in der öffentlichen Verwaltung aber auch deshalb von großer Bedeutung, weil damit noch weitere gesellschaftspolitische und ökonomische Ziele erreicht werden können. Im Zusammenhang mit gesellschaftspolitischen Zielen postuliert etwa das Konzept der *Repräsentativen Bürokratie* (vgl. ebd.: 84; Groeneveld/Van de Walle 2010; Rosenbloom 1977; Selden 1997), dass soziale (Minderheits-) Gruppen deshalb an politischen Entscheidungen beteiligt und in der öffentlichen Verwaltung beschäftigt sein sollen, damit ihre Sichtweisen und Interessen besser berücksichtigt werden können, damit Mitglieder dieser Gruppen in der gesamten Bevölkerung ein Bewusstsein für politische und gesellschaftliche Teilhabe entwickeln und damit die Legitimität von politischen Entscheidungen und Maßnahmen durch die geteilte Verantwortung hoch ist. Insgesamt folgt somit eine Beschäftigung von Personen mit Migrationshintergrund in der öffentlichen Verwaltung demokratischen Prinzipien, die gleichzeitig gefördert werden.

Demgegenüber stehen im Zentrum des aus der Privatwirtschaft stammenden Konzepts des *Diversity Managements* (vgl. Pitts/Wise 2009; Ricucci 2002) insbesondere ökonomische Prinzipien. Danach versprechen die Beschäftigung von Personen mit Migrationshintergrund und der richtige Umgang mit einer vielfältigen Belegschaft zum Beispiel Vorteile in Hinblick auf eine verbesserte Interaktion mit ebenfalls vielfältigen

Bürger/-innen sowie auf verbesserte Problemlösungen und damit insgesamt effizientere Verwaltungsleistungen.

Beide Argumentationslinien, die gesellschaftspolitische der Repräsentativen Bürokratie und die ökonomische des Diversity Managements, lassen sich grundsätzlich miteinander vereinbaren (Groeneveld/Van de Walle 2010; Pitts 2006). So nimmt auch der österreichische Staat – auf den wir in diesem Beitrag fokussieren – in seinem „Nationalen Aktionsplan für Integration“ auf beide Argumentationslinien Bezug. In diesem Plan, der von einer durch das Innenministerium gesteuerten Expertenrunde entwickelt und im Jahr 2010 verabschiedet wurde, werden unter anderem die folgenden Ziele formuliert:

„Potenziale von Migrant/innen für den Arbeitsmarkt sind verstärkt zu nutzen. Österreichs Unternehmen können von unterschiedlichen Sprachkenntnissen sowie Kenntnissen anderer Kulturen profitieren. Diversitätsmanagement ist als wichtiger wirtschaftlicher Erfolgsfaktor anzuerkennen“ (ÖIF: 20).

„Die Beschäftigung von Personen mit Migrationshintergrund soll im öffentlichen Bereich erhöht werden, so wie etwa bei der Polizei, Justiz, in der Schule, beim AMS [Arbeitsmarktservice Österreich; Pendant zur Bundesagentur für Arbeit in Deutschland; R.O./M.S.] und im Gesundheitsbereich. Damit wird ein Beitrag zum gegenseitigen Verständnis und Respekt geleistet“ (ebd.: 22).

„Das interkulturelle Bewusstsein in der öffentlichen Verwaltung ist weiterzuentwickeln. Die Aufnahme von Mitarbeiter/innen mit spezifisch sprachlichem und kulturellem Hintergrundwissen in die öffentliche Verwaltung, insbesondere in Polizei und Justiz, fördert das Bewusstsein für kulturelle Herausforderungen und soll aus Gründen der Vorbildwirkung gefördert werden“ (ebd.: 26).

Bislang sind Personen mit Migrationshintergrund in der öffentlichen Verwaltung Österreichs deutlich unterrepräsentiert. So waren im Jahr 2008 lediglich 3,0 Prozent der Beschäftigten, deren Eltern im Ausland geboren wurden, im Wirtschaftszweig „Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung“ tätig. Für Erwerbstätige, deren Eltern in Österreich geboren wurden, beträgt dieser Anteil 7,5 Prozent (Statistik Austria 2009a: 136). Von den insgesamt 436,7 Tsd. öffentlich Bediensteten hatten lediglich 7,8 Tsd. (1,8 Prozent) eine ausländische Staatsbürgerschaft (Statistik Austria 2009b: 144).

Auch in anderen Ländern sind Personen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Sektor deutlich unterrepräsentiert, wie OECD-Statistiken zeigen (OECD 2010: 172 ff.). Empirische Studien weisen außerdem auf Benachteiligungen von Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der öffentlichen Verwaltungen hin (vgl. z. B. Goldman et al. 2006; Lewis/Gunn 2007; Riccucci 2009; Soni 2000) sowie auf die unzulängliche Effektivität von Diversity-Programmen (Rangarajan/Black 2007; Riccucci 1997) und die mangelnde Unterstützung durch Führungskräfte (Naff 1998).

Bisherige Studien zur Beschäftigung von Personen mit Migrationshintergrund in der öffentlichen Verwaltung Österreichs konzentrieren sich zum einen auf die Wiener Magistratsabteilung Integration und Diversität (Hanappi-Egger 2006; Struppe 2006) und zum anderen auf die Polizei (Ostheimer 2006; Tunst 2006). Dabei zeigte sich insbesondere, dass eine auf Diversity ausgerichtete Personalpolitik in (einzelnen Abteilungen) der öffentlichen Verwaltung Österreichs grundsätzlich umsetzbar ist (Struppe

2006), jedoch aufgrund der politischen Rahmenbedingungen rasch an Grenzen stößt (Hanappi-Egger 2006). Die Untersuchungen bei der Polizei zeigen, dass die Polizisten/-innen unterschiedlicher Herkunft aufgrund sehr guter Deutschkenntnisse aller Beschäftigten konfliktfrei zusammenarbeiteten (Ostheimer 2006) bzw. dass die eingesetzten Instrumente der Personalauswahl und -einführung nur wenig auf Personen mit Migrationshintergrund ausgerichtet waren (Tunst 2006).

Während die bisherigen Studien entweder in quantitativen Zugängen Benachteiligungen von Personen mit Migrationshintergrund aus der Sicht der Beschäftigten untersuchten (Lewis/Gunn 2007; Soni 2000) oder in qualitativen bzw. gemischten Zugängen der Erfolg von expliziten Diversity-Management-Programmen (Hanappi-Egger 2006; Riccucci 1997) oder einzelnen Instrumenten wie Assessment Center (Healy et al. 2010) untersucht wurde, stehen Studien über Personalpraktiken außerhalb von Diversity Management-Programmen sowie über Gründe für bzw. gegen eine Integration von Personen mit Migrationshintergrund in der öffentlichen Verwaltung noch aus.

Für unsere Fragestellung, inwieweit ausgewählte Personalpraktiken und Argumentationen das Ziel der Integration von Personen mit Migrationshintergrund in der öffentlichen Verwaltung Österreichs unterstützen bzw. konterkarieren, arbeiten wir vor dem Hintergrund der bisherigen Forschung zu den Konzepten der Repräsentativen Bürokratie und des Diversity Managements zunächst theoretische Argumente für bzw. gegen eine Beschäftigung von Personen mit Migrationshintergrund heraus. Mittels einer Fallstudie in zwei öffentlichen Verwaltungen analysieren wir die entsprechenden Argumente von verschiedenen Akteuren/-innen sowie ausgewählte Personalpraktiken in Hinblick auf ihr Potenzial, die Integration von Personen mit Migrationshintergrund in der öffentlichen Verwaltung Österreichs zu fördern.

Damit leisten wir in zweierlei Hinsicht einen Beitrag zur Forschung: Zum einen liefern wir eine detaillierte Beschreibung von einigen Facetten des Staats in seiner Rolle als Arbeitgeber. Zum anderen tragen wir zur Erklärung der Unterrepräsentanz von Personen mit Migrationshintergrund in der öffentlichen Verwaltung bei.

2. Argumente für bzw. gegen eine Beschäftigung von Personen mit Migrationshintergrund in der öffentlichen Verwaltung

In diesem Abschnitt erläutern wir die gesellschaftspolitischen und ökonomischen Argumente, die aus der Sichtweise der Konzepte der Repräsentativen Bürokratie bzw. des Diversity Managements für eine Beschäftigung von Personen mit Migrationshintergrund in der öffentlichen Verwaltung sprechen. Obwohl es sich bei beiden Konzepten um normative Ansätze handelt, die eine Beschäftigung von Personen mit Migrationshintergrund in der öffentlichen Verwaltung ausdrücklich befürworten, lassen sich daraus zugleich Gegenargumente ableiten. Die gesellschaftspolitischen und ökonomischen Argumente ergänzen wir um juristische Aspekte.

2.1 Gesellschaftspolitische Argumente – Repräsentative Bürokratie

Der vom Konzept der Repräsentativen Bürokratie postulierte Zusammenhang zwischen einer vielfältigen Belegschaft in der öffentlichen Verwaltung (= passive Repräsentation) und der Berücksichtigung von Interessen der entsprechenden sozialen

Gruppen bei Entscheidungen (= aktive Repräsentation) konnte in mehreren Studien bestätigt werden (z. B. Andrews et al. 2005; Bradbury/Kellough 2007; Selden 1997). Dabei geht es nicht nur um umfangreichere Entscheidungen in politischen Gremien im engeren Sinne, sondern auch um Entscheidungen auf der Sachbearbeiter/-innen-Ebene, wie zum Beispiel bei der Erteilung von Bau- oder Aufenthaltsgenehmigungen. Auch dort bestehen oftmals trotz enger gesetzlicher Vorgaben Ermessensspielräume.

Neben den bereits erwähnten Konsequenzen der Repräsentativen Bürokratie in Hinblick auf Interessenberücksichtigung, Teilhabebewusstsein und Legitimation ist als weiterer gesellschaftspolitischer Aspekt zu nennen, dass Bürger/-innen ohne Migrationshintergrund in der Interaktion mit einer öffentlichen Verwaltung die Erfahrung machen, dass Personen mit Migrationshintergrund ebenfalls den Staat repräsentieren. Analoges gilt für die Beschäftigten in der Verwaltung, die mit Kolleg/-innen mit Migrationshintergrund zusammenarbeiten. Dies wird auch im österreichischen Nationalen Aktionsplan für Integration aufgegriffen, wie die oben angeführten Zitate belegen.

Allerdings zeigt die Studie von Selden et al. (1998), dass es für die aktive Repräsentation von Minderheiten nicht unbedingt auf die tatsächliche Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe ankommt, sondern durchaus andere Personen die repräsentierende Rolle annehmen und die Interessen von Minderheiten durchsetzen können. Dies spricht zwar nicht direkt gegen eine Beschäftigung von Personen mit Migrationshintergrund in der öffentlichen Verwaltung, entkräftet jedoch Argumente, die für deren Beschäftigung sprechen. Direkte Gegenargumente setzen an der Repräsentativität selbst an, indem in Frage gestellt wird, ob Personen mit Migrationshintergrund – insbesondere neu Zugewanderte – tatsächlich dafür geeignet sind, ihre soziale Gruppe im Staat zu repräsentieren und diesen wiederum selbst zu repräsentieren. Da die Entwicklung des Konzepts der Repräsentativen Bürokratie auf Schwarze US-Bürger/-innen fokussierte, die zumeist seit vielen Generationen in den USA lebten, wurde diese Frage zunächst ausgeklammert. Sie wurde auch in der späteren internationalen Forschung zu diesem Konzept nicht diskutiert. Allerdings vertreten verschiedene politische Akteure in Österreich einen fremdenfeindlichen Standpunkt, der auch eine Ablehnung der staatlichen Repräsentierbarkeit durch Personen mit Migrationshintergrund umfasst und somit faktisch eine Beschäftigung von Personen mit Migrationshintergrund in der öffentlichen Verwaltung verhindern kann.

2.2 Ökonomische Argumente – Diversity Management

In Zusammenhang mit dem Konzept des Diversity Managements wird unter anderem postuliert, dass die mit einem Migrationshintergrund verbundenen Sprach- und Kulturkenntnisse zu einem verbesserten Umgang mit Personen mit demselben Hintergrund und mit Informationen beitragen (Pitts/Wise 2009). Weitere Gründe für eine Beschäftigung von Personen mit Migrationshintergrund in der öffentlichen Verwaltung können im Sinne dieses Konzepts und in Anlehnung an die Systematisierung von Ortlieb/Sieben (2008a, 2008b; vgl. auch Cox 1993; Janssens/Zanoni 2005; Leenen et al. 2006; Sackmann et al. 2002) sein: Beschäftigte mit Migrationshintergrund sind für Außenstehende ein Signal dafür, dass die Personalpolitik in der entsprechenden Verwaltung auf Gleichstellung und Anti-Diskriminierung zielt, wodurch wiederum am Arbeitsmarkt die am besten geeigneten Arbeitskräfte gewonnen werden können. Au-

Berdem kann der Staat von vielfältigen Perspektiven auf Probleme oder von unterschiedlichen Arbeitsweisen profitieren, zum Beispiel in Planungsstäben.

Ein weiteres ökonomisches Argument, das allerdings nicht in Zusammenhang mit dem Konzept des Diversity Managements steht, bezieht sich auf die (vermeintliche) Bereitschaft von Personen mit Migrationshintergrund, auch Tätigkeiten mit hohen Belastungen und geringem Entgelt zu übernehmen (vgl. Janssens/Zanoni 2005; Ortlieb/Sieben 2008a, 2008b). Mit ihnen kann daher ein entsprechender Arbeitskräftebedarf gedeckt werden.

Gegen eine Beschäftigung spricht aus ökonomischer Perspektive, dass aufgrund von kulturellen Differenzen sowohl im Umgang mit Kollegen/-innen wie auch im Umgang mit externen Personen Reibungsverluste entstehen können. Auf diesen Punkt weisen die Proponenten von Diversity Management ausdrücklich hin, verbunden mit der Aufforderung, die kulturelle Vielfalt „richtig“ zu managen, zum Beispiel durch entsprechende Trainings oder Leitbilder (Cox 1993). Sofern dies in einer Verwaltung jedoch nicht geschieht, können kulturelle Differenzen auch erhebliche Kosten verursachen.

2.3 Juristische Argumente

In Zusammenhang mit der Beschäftigung von Personen mit Migrationshintergrund in der öffentlichen Verwaltung Österreichs sind zunächst die rechtlichen Regelungen zur Anti-Diskriminierung relevant. So verbieten sowohl das Gleichbehandlungsgesetz wie auch üblicherweise die Dienst- und Besoldungsgesetze der Länder eine unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung aufgrund der ethnische Zugehörigkeit bzw. der Herkunft. Auf der anderen Seite verhindern Gesetze eine Beschäftigung von Personen mit Migrationshintergrund in der öffentlichen Verwaltung. Denn für bestimmte hoheitliche Aufgaben ist die österreichische Staatsbürgerschaft erforderlich, ebenso setzt eine Pragmatisierung (= Verbeamtung) die österreichische Staatsbürgerschaft bzw. die Staatsbürgerschaft eines der EU-Staaten, mit denen entsprechende Staatsverträge bestehen, voraus.

Welche der in diesem Abschnitt erläuterten Argumente in der konkreten Praxis der öffentlichen Verwaltung Österreichs relevant sind und welche Zusammenhänge zwischen ausgewählten Praktiken einerseits und der Beschäftigung von Personen mit Migrationshintergrund andererseits bestehen, untersuchen wir im folgenden Abschnitt mittels einer empirischen Fallstudie.

3. Empirische Fallstudie

3.1 Methode

Die empirische Fallstudie wurde in zwei ausgewählten Organisationseinheiten der öffentlichen Verwaltung Österreichs durchgeführt. Sie basiert zum einen auf schriftlichen Dokumenten wie Leitbildern, Organigrammen und Formularen. Zum anderen wurden insgesamt 19 semi-strukturierte, leitfadengestützte Interviews mit Personen in verschiedenen Funktionen durchgeführt.

Für die Interviews wurden Leitfäden in Anlehnung an die Studie von Anders et al. (2008) entwickelt. Es wurden mehrere Varianten für die verschiedenen Arten von Interviewpartner/-innen erstellt, die mit entsprechender Schwerpunktsetzung Fragen

zur Demographie der untersuchten Verwaltungseinheit umfassten, zu bisherigen Erfahrungen mit Beschäftigten mit Migrationshintergrund im eigenen Arbeitsbereich und zu besonders geeigneten Tätigkeitsbereichen für zukünftige Kolleg/-innen mit Migrationshintergrund, zur Demographie der Parteien (= Bürger/-innen; „Kunden/-innen“ der Verwaltung), zu Personalpraktiken in der betrachteten Verwaltung, insbesondere zur Personalrekrutierung und zur Leistungsbeurteilung, sowie zum Leitbild der Landesverwaltung. Dabei wurden die oben genannten Argumente für bzw. gegen eine Beschäftigung von Personen mit Migrationshintergrund in der öffentlichen Verwaltung nicht explizit vorgegeben, sondern die Fragen wurden offen formuliert. So wurde zum Beispiel gefragt: „Spielt der Migrationshintergrund von Personen in Ihrer Behörde im Arbeitsalltag eine Rolle? Warum/Warum nicht?“, „Konnte Ihre Behörde schon einmal von besonderen herkunftsbedingten Fähigkeiten ihrer Mitarbeiter/-innen profitieren? Gab es dadurch auch schon einmal Nachteile bzw. einen Mehraufwand?“ und: „Können Sie sich vorstellen, dass weiteres Personal mit einem bestimmten Migrationshintergrund von Vorteil sein könnte? Inwiefern? Welche Probleme könnten Ihrer Meinung nach diesbezüglich auftreten? Warum?“ „Gibt es Bereiche oder Tätigkeiten, in denen Personen mit Migrationshintergrund nicht eingesetzt werden können?“

Für die Fallstudie wurde die Fachabteilung für Innere Angelegenheiten, Staatsbürgerschaft und Aufenthaltswesen in einer Landesverwaltung – im so genannten Amt der Landesregierung – ausgewählt, da deren Beschäftigte aufgrund der formalen Zuständigkeit regelmäßigen Kontakt mit ausländischen Parteien haben. Außerdem wurden die Referate für Sicherheits- und Verkehrswesen sowie für Sozialwesen in einer Bezirkshauptmannschaft (= der Landesverwaltung zugeordnete Einheit eine Ebene über der Gemeindeverwaltung; Pendant zu einem Landratsamt in Deutschland) ausgewählt, da diese Funktionen in besonderem Maße auf eine gelungene Interaktion mit den Parteien angewiesen sind. Darüber hinaus wurden Interviews mit Personen in einschlägigen zentralen bzw. übergeordneten Funktionen geführt, um Informationen über die Rahmenbedingungen und den organisatorischen Aufbau der Verwaltungen, über geeignete Ansprechpartner/-innen sowie einschlägige Dokumente zu erhalten.

In der Fachabteilung bzw. den Referaten wurden für die Interviews jeweils solche Personen ausgewählt, die entweder aufgrund ihrer leitenden Funktion einen größeren Überblick über die Personalstrukturen und -praktiken hatten oder die in einem kleineren organisatorischen Bereich detaillierte Kenntnisse über die konkreten Tätigkeiten hatten. Im Einzelnen handelt es sich dabei um die folgenden Personen bzw. Funktionen:

- Im Amt der Landesregierung (10 Interviews): Leiter der Personalabteilung, Referent für Personalentwicklung, Diversity-Beauftragter des Landes, Leiterin der Fachabteilung Innere Angelegenheiten, Staatsbürgerschaft und Aufenthaltswesen, Leiter des Referats Staatsbürgerschaft, ehemaliger Leiter des Referats Staatsbürgerschaft, Sachbearbeiterin im Referat Staatsbürgerschaft, Leiter des Referats Aufenthaltswesen, 2 Sachbearbeiterinnen (gemeinsames Interview) im Referat Aufenthaltswesen, Landespersonalvertreter.

- In der Bezirkshauptmannschaft (9 Interviews): Bezirkshauptmann, Kanzleileiter, Leiter des Referats Verkehrs- und Sicherheitswesen, Leiterin des Bereichs Strafwesen, Referent für Fremdenpolizei (im Bereich Strafwesen), Leiterin des Referats Sozialwesen, Leiter des Bereichs Jugendwohlfahrt, Leiterin des Bereichs Sozialhilfe, Leiterin des Bereichs Sozialarbeit (gleichzeitig Personalvertreterin).

Von den interviewten Personen hatten alle die österreichische Staatsbürgerschaft, von zweien war jeweils ein Elternteil im Ausland geboren. Das Alter lag zwischen etwa 40 und 63 Jahren, und bis auf drei waren alle Personen bereits länger als 20 Jahre in der öffentlichen Verwaltung tätig, die übrigen drei Personen mehr als 10 Jahre. Die Interviews wurden im Juni 2010 in den Büros der Interviewpartner/-innen geführt. Sie dauerten zwischen 30 und 80, im Durchschnitt 50 Minuten. Die Interviews wurden mit einem MP3-Player aufgezeichnet, auszugsweise transkribiert und nach der Methode von Mayring (2008) ausgewertet. Dafür wurden sowohl Kategorien für die verschiedenen Praktiken wie auch für die verschiedenen Argumentationslinien gebildet. Die entsprechenden Textstellen wurden in verschiedenen Farben markiert, wobei die Kategorien weiter ausdifferenziert und ergänzt wurden.

3.2 Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund

Der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund in den beiden betrachteten Verwaltungen ist nach Auskunft der Interviewpartner/-innen sehr gering. Von den insgesamt etwa 8.500 im Amt der Landesregierung beschäftigten Personen haben laut Personalreferent lediglich „einige“ einen Migrationshintergrund. Eine exakte Zahl konnte niemand nennen. In der Fachabteilung Innere Angelegenheiten, Staatsbürgerschaft und Aufenthaltswesen gibt es derzeit unter den 39 Beschäftigten keine Person mit Migrationshintergrund, drei waren dort in der jüngeren Vergangenheit tätig. In der Bezirkshauptmannschaft haben von derzeit etwa 180 Beschäftigten drei einen Migrationshintergrund. Vier weitere Personen mit Migrationshintergrund waren dort in den letzten Jahren beschäftigt. Dabei haben bzw. hatten die genannten Personen mit Migrationshintergrund in der Bezirkshauptmannschaft keine zentralen Positionen inne, sondern sie waren zumeist kurzfristig als Praktikanten/-innen bzw. Volontäre/-innen tätig. Die drei längerfristig in der Bezirkshauptmannschaft tätigen Personen unterscheiden sich in kultureller Hinsicht nur geringfügig von ihren österreichischen Kollegen/-innen: Es handelt sich um zwei Sozialarbeiterinnen aus Deutschland und eine Schreibkraft mit einem türkischen oder persischen Hintergrund, über die der Bezirkshauptmann sagt, man sehe ihr die Herkunft nicht an: „Wenn Sie das Namensschildchen nicht anschauen und ihren Namen nicht lesen, dann ist das ein [österreichisches] Dirndl“. Insgesamt handelt es sich also in Hinblick auf den Migrationshintergrund um eine sehr homogene Belegschaft.

3.3 Maßnahmen zur Integration von Beschäftigten mit Migrationshintergrund

In den betrachteten Verwaltungen gibt es derzeit kein umfassendes Programm im Sinne der Konzepte der Repräsentativen Bürokratie oder des Diversity Managements. Allerdings gibt es ein seit Mitte der 1990er Jahre kontinuierlich weiterentwickeltes Leitbild für die Landesverwaltung und seit einigen Jahren einen Diversity-Beauf-

tragten. Auf die Wirkung dieser beiden Institutionen gehen wir im Folgenden etwas genauer ein.

Um die Anonymität der betrachteten Verwaltungen zu wahren, geben wir nicht das vollständige Leitbild wieder, sondern beschränken uns auf den jeweiligen Kern von drei ausgewählten Leitsätzen. Diese definieren die Rolle der Bürger/-innen als Partner/-innen und betonen den besonderen Stellenwert von Qualität und Leistung – alles Aspekte, die nach den oben erläuterten Argumenten für eine Beschäftigung von Personen mit Migrationshintergrund sprechen. Dabei ist aufgrund der konkreten Formulierungen und des Kontexts der erste Leitsatz als eher gesellschaftspolitisch motiviert zu interpretieren, während die beiden anderen eher an ökonomische Aspekte anknüpfen.

Wie kommt nun dieses Leitbild bei den Beschäftigten an? Der Bezirkshauptmann fasst es wie folgt zusammen:

„Dass wir serviceorientiert sind, dass wir bürgerfreundlich sind, dass wir helfen, dass wir unterstützen, dass wir gut und flott arbeiten“ (*Bezirkshauptmann*).

Alle anderen Interviewpartner/-innen sagen, dass sie sich schon lange nicht mehr mit dem Leitbild auseinandergesetzt haben, dass es für die alltägliche Arbeitspraxis nicht relevant ist oder dass sie es überhaupt nicht kennen, wie die folgenden Zitate illustrieren:

„Ich habe es mir ewig nicht mehr angeschaut. Ja, sind so Benimmregeln und parteienfreundlich, Bürgerservice und so weiter und so fort“ (*Referatsleiter Verkehrs- und Sicherheitswesen*).

„Das ist schon ewig lang her, dass ich das gelesen habe. Es gibt auch ein Berufsbild der Sozialarbeiter, das ist auch schon uralt und überholt. Aber unser Grundsatz, ich meine untereinander befolgen wir den Grundsatz nicht immer. Wenn die Partei draußen ist, dann haben wir schon unsere eigene Sprache. Aber unser Grundsatz ist schon einmal einen jeden dort abzuholen, wo er steht. Also da wird keiner, es werden alle Parteien sagen können, dass keiner irgendwie herablassend behandelt wird. Das ist glaube ich unser Grundgedanke dabei. Das ist einheitlich da, wie wir unsere Gesprächsführung gestalten“ (*Bereichsleiterin Sozialarbeit/Personalvertreterin*).

„Gibt schon was, ja. Ich weiß gar nicht genau, was drinnen steht. Das spielt eigentlich keine Rolle. Es ist, wenn man das schon so viele Jahre macht, beim Parteienverkehr schon, dass du manchmal auszuckst, das ist klar, wenn einer besonders präpotent ist“ (*Sachbearbeiter Fremdenpolizei*).

„Mir ist nichts bekannt. Erstens einmal ein normales Benehmen, das musst du als Beamter sowieso haben. Wie du dich benimmst, das musst du auch wissen, wenn du da sitzt. Und die Umgangsformen, das ist eh klar. Wird es sicher irgendwo in einer Ecke geben, ganz bestimmt“ (*Sachbearbeiterin Aufenthaltswesen*).

„Gibt es offiziell, glaube ich nicht. Nicht, dass ich wüsste. Natürlich, das ergibt sich einfach aus den Notwendigkeiten. Wenn ich jetzt mit den Leuten schlecht umgehe, dann werde ich mit dem Chef Schwierigkeiten kriegen. Früher einmal war ja die Beamenschaft eher so, die von oben herunter das behandelt hat. Jetzt, sozusagen, hat es eine Kehrtwende gegeben, die aber wieder nicht mehr gut ist, weil wir reden nur von ‚Kunden‘, aber unsere Leute sind keine Kunden, weil wir vollziehen Gesetze. Ich muss natürlich mit den Leuten entsprechend umgehen, um schon einmal selber nicht Schwierigkeiten zu kriegen, aber das gebietet einfach der ordentliche Anstand“ (*Bereichsleiter Jugendwohlfahrt*).

Als Steuerungsinstrument hat das Leitbild offensichtlich nur eine sehr geringe Wirkung. Demgegenüber beziehen sich die Interviewpartner/-innen auf bestimmte allgemeine bzw. für die öffentliche Verwaltung gültige Verhaltensregeln – „unser Grundsatz“, „das ist eh klar“, „natürlich“. Die Kontrastfolie zum derzeitigen Verhaltensstandard ist dabei die „herablassende“ Behandlung der Parteien. Auch das Verhalten der Parteien scheint bestimmten Regeln zu folgen, wie durch die Charakterisierung als „besonders präpotent“ angedeutet wird.

Auch die Arbeit des Diversity-Beauftragten hat bislang offensichtlich nicht zu einer Erhöhung des Anteils der Personen mit Migrationshintergrund beigetragen. Seine Hauptarbeitsgebiete sind Veranstaltungen zum Thema Vielfalt, die Beratung anderer Abteilungen bei Projekten sowie Öffentlichkeitsarbeit, zum Beispiel durch die Herausgabe eines Newsletters. Im Interview verwendet der Diversity-Beauftragte insbesondere ökonomische Argumente, wie im folgenden Zitat:

„[...] dass die Privatwirtschaft ja schon viel früher in Europa aufgesprungen ist auf den Zug der Diversität und die ganz klar ihre Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen schulen. Die haben schon lange kapiert, den Mehrwert. Bei denen geht es um Kohle. Und die haben erkannt: Wenn ich da gut drauf bin und das gut einsetze, dann habe ich was davon“ (Diversity-Beauftragter).

Allerdings bezeichnet er sich selbst als relativ einflusslos, und auch von den anderen Interviewpartnern/-innen wird überhaupt nicht auf ihn oder seine Funktion hingewiesen. Gleichzeitig äußert sich der Diversity-Beauftragte über viele seinen Bereich betreffende Praktiken kritisch, wie in dem folgenden Zitat über einschlägige Trainings der Landesverwaltungsakademie:

„[Mein Einfluss] ist derzeit ein geringer und ich werde dort nicht gehört und es fehlt dort das Verständnis. [...] Dort ist ganz dringendst, also das ist „Train the trainer“ würde man fast sagen, [...] also dort ist der Standard nicht so prickelnd“ (Diversity-Beauftragter).

Insgesamt lässt sich daher festhalten, dass es in den betrachteten Verwaltungen zwar mit dem Leitbild und dem Diversity-Beauftragten zwei Institutionen gibt, die eine Erhöhung des Anteils der Personen mit Migrationshintergrund an den Beschäftigten sowie deren Integration fördern können, deren Wirkung ist jedoch nur sehr gering.

3.4 Argumente für eine Beschäftigung von Personen mit Migrationshintergrund in bestimmten Tätigkeitsbereichen

Nach den Gründen für eine Beschäftigung von Personen mit Migrationshintergrund in der öffentlichen Verwaltung gefragt, geben die Interviewpartner/-innen nahezu ausnahmslos die mit einem Migrationshintergrund verbundenen Sprach- und Kulturkenntnisse an. Insbesondere für Tätigkeiten in den Referaten Staatsbürgerschaft, Aufenthaltswesen und bei der Fremdenpolizei, aber auch in allen anderen Bereichen werden diese als sehr nützlich angesehen. Die folgenden Zitate geben dies beispielhaft wieder:

„Sanitätswesen, weil wir da durchaus auch mit Klientel zu tun haben in ganz anderen Bereichen, die eben auch nicht unbedingt immer gut der deutschen Sprache mächtig sind und dass man einfach besser kommunizieren könnte“ (Kanzleileiter).

„Bei den Sozialarbeitern, zum Beispiel, wäre es wirklich gut manchmal jemanden zu haben, der sich in diese Kultur eindenken kann, die oft bei unseren Klientenfamilien vorherrscht, denn sie tragen ja dieses Kulturgut noch in die nächsten Generationen und da

wäre es ganz gut, wenn wir jemanden hätten, der uns das verdeutlicht, warum manche Leute so agieren und so emotional reagieren und dieser Hintergrund, dieses Wissen, fehlt uns. Wir verstehen einfach nicht, warum manche Leute, die hier her kommen, natürlich ein Trauma haben, vielleicht eine Flucht hinter sich haben, und auch diesen Muslimhintergrund, den Islam, haben und wir verstehen das nicht, weil wir einfach eine andere Kultur leben“ (*Referatsleiterin Sozialwesen*).

„Wenn ich denke, gerade in dieser Fachabteilung: Das Familienreferat, das Landesjugendreferat, das ist da sehr gefordert, mehrsprachig gefordert. Das wäre ja total wichtig, dass wir da Menschen haben, die mehrere Sprachen sprechen oder eine andere Sprache als Deutsch als Erstsprache haben. [...] Das ist überall interessant. Ich kenne keine Abteilung, wo es nicht wichtig wäre“ (*Diversity-Beauftragter*).

„Wenn das ein türkischer Referent wäre, wäre das vielleicht eine andere Reaktion. Ich denke positiv, weil ja viele unserer Kunden, sag ich einmal, oder Parteien eben im Fremdenrecht, die Fremden nicht Deutsch können. Und das wäre sicherlich ein bisschen ein Vorteil, was die Übersetzung betrifft“ (*Abteilungsleiterin Innere Angelegenheiten, Staatsbürgerschaft und Aufenthaltswesen*).

„[...] Fremdenpolizei, Strafreferat, bei der Polizei finde ich das ganz positiv. Das ist eine Ergänzung, finde ich, eine wichtige Ergänzung. Und wenn jetzt die Staatsreferenten, die ja auch draußen unterwegs sind, könnte ich mir vorstellen, dass das schon ganz gut laufen könnte, wenn man mit Ausländern da zu tun hat. Das müsste jetzt nicht unbedingt überhand nehmen, dass da jetzt drei Viertel, aber einer oder zwei, könnte ich mir vorstellen, wären als Ergänzung gerade für gewisse Dinge nicht schlecht“ (*Bereichsleiter Jugendwohlfahrt*).

Speziell das letzte Zitat macht auch eine typische Fassade der Interviews deutlich, nämlich die Vorstellung, dass eventuelle Kollegen/-innen mit Migrationshintergrund sehr nützliche Sprach- und Kulturkenntnisse mitbringen, aber doch „nicht unbedingt überhand nehmen“ sollten. Zwar ist es auch der Interviewsituation geschuldet, dass die befragten Personen bei den imaginierten Kollegen/-innen mit Migrationshintergrund in erster Linie Sprachkenntnisse nennen, durch die sie sich von der interviewten Person selbst unterscheiden. Dennoch ist auffallend, dass Personen mit Migrationshintergrund als eine Art Spezialkräfte für besondere Aufgaben – „gewisse Dinge“ – gesehen werden, die den bisherigen Beschäftigten (ohne Migrationshintergrund) offensichtlich größere Probleme bereiteten. Demgegenüber spielen weder die Kompetenzen für herkömmliche Aufgaben noch gesellschaftspolitische Argumente eine Rolle.

Dasselbe gilt auch für Gründe, die gegen eine Beschäftigung von Personen mit Migrationshintergrund in der öffentlichen Verwaltung sprechen. Hier werden in den Interviews Situationen skizziert, die über den gewöhnlichen Arbeitsalltag hinaus gehen. Dabei werden niemals die notwendigen Qualifikationen von Personen mit Migrationshintergrund bezweifelt. Vielmehr geht es – zumindest vordergründig – um Überlastung und Loyalitätskonflikte, wie in den folgenden beiden Zitaten:

„Ansonsten bin ich mir nicht sicher, ob da nicht das Risiko besteht, dass die Person dann für die gesamte Gruppe, wo sie herkommt, so eine Ansprechperson oder Kontakt ist. Dass der also vereinnahmt wird und dann natürlich selbst auch in einen gewissen Zwiespalt kommt. Also nach dem Motto: Du bist ja einer von uns. Tu was für uns!“ (*Referatsleiter Aufenthaltswesen*).

„Also der Mensch würde mir wirklich leidtun. Weil sobald die das herausen haben, hoppala, gibt es irgendwo einen Hintergrund? Da war irgendwas, und dann ist das schon [...]. Einer merkt das. Das ist ein Lauffeuer und der hat türkische Wurzeln oder ist egal und, das wird ausgeschöpft bis zum Geht-nicht-mehr. [...] Ich kann mir es nicht so leicht vorstellen, weil das ja sicher eine schwierige Situation auch für denjenigen ist. Für die Partei selbst nicht ein Problem, aber für denjenigen, weil, ich kann mir vorstellen, dass der befangen ist. Weil so einfach ist das nicht. Weil ich meine, im Prinzip vollziehst du ein Fremdengesetz deinem Landsmann gegenüber jetzt und das hat schon gewisse Härten drinnen auch. Auch wenn der eingebürgert ist, zum Beispiel, wird der immer bei seinen Wurzeln bleiben eigentlich. Der kann zehnmal die österreichische Staatsbürgerschaft haben. Ich würde es nicht als gut empfinden. Ich würde es nicht gut heißen“ (*Sachbearbeiterin Aufenthaltswesen*).

In beiden Zitaten klingt neben dem empfundenen Mitleid allerdings auch die Befürchtung durch, dass Kollegen/-innen mit Migrationshintergrund nicht professionell mit hartnäckigen Parteien oder Loyalitätskonflikten umgehen und somit nicht die erwünschte Qualität und Leistung für die Verwaltung erbringen. Es scheinen tatsächlich Ermessensspielräume zu existieren, wobei einige Interviewpartner/-innen offenkundig davon ausgehen, dass diese von Beschäftigten mit Migrationshintergrund zu Gunsten von Parteien mit demselben Migrationshintergrund genutzt werden. Genau diese Annahme würde allerdings aus der Sichtweise des Konzepts der Repräsentativen Bürokratie gerade dafür sprechen, Personen mit Migrationshintergrund in der öffentlichen Verwaltung zu beschäftigen, da auf diese Weise eventuelle Verzerrungen zwischen verschiedenen sozialen Gruppen ausgeglichen werden könnten. Diese Argumentation findet sich in den Interviews jedoch nicht. Auch im folgenden Zitat könnte genau andersherum argumentiert werden:

„Ich glaube, dass wenn in so einem typischen Genehmigungsreferat jemand sitzt, der ein Türke ist, und der sagt: ‚Ja hart, Alter, aber ...‘, aber er kann das wegređen, aber genau im Negativfall würde das so ausgehen: ‚Wo kommen wir denn da hin, jetzt bestimmen die schon über unsere [Bescheide].‘ Ich kann mir gut vorstellen, Sie sitzen in irgendeiner Bezirkshauptmannschaft, haben dort im Gewerbeamt einen sitzen, der Baugenehmigungen macht, und da gibt es eine muslimische Gemeinde, und der will da eine Moschee hin bauen. Und der [Türke] sagt: ‚Wir haben Religionsfreiheit, es ist alles möglich, wenn Sie das Ortsbild einhalten und das Ganze, können wir eine Baugenehmigung erteilen‘. Das würde Krieg bedeuten. Vor allem Medienkrieg“ (*Referent für Personalentwicklung*).

Hier wird deutlich, wer nach Ansicht des Interviewpartners (über die Ansicht der Öffentlichkeit bzw. der öffentlichen Medien) ein geeigneter Repräsentant des österreichischen Staates ist, und dass diese Frage entscheidender ist als die Frage nach der Repräsentanz der gesamten Gesellschaft in der öffentlichen Verwaltung.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in den Interviews insbesondere auf Argumente des Diversity Managements rekurriert wird, mit einem Fokus auf den mit einem Migrationshintergrund verbundenen Sprachkenntnissen. Weil dem daraus entstehenden Nutzen aber auch Nachteile gegenüber stehen können, „rentiert“ sich die Beschäftigung von Personen mit Migrationshintergrund in der öffentlichen Verwaltung letztendlich möglicherweise nicht. Demgegenüber werden Argumente der repräsentativen Bürokratie in den Interviews nicht genannt – gerade sie würden jedoch für eine Beschäftigung von Personen mit Migrationshintergrund sprechen.

3.5 Weitere Personalpraktiken

Für eine Beschäftigung von Personen mit Migrationshintergrund in der öffentlichen Verwaltung sind Rekrutierungspraktiken von zentraler Bedeutung. In den betrachteten Verwaltungseinheiten wird das Personal zentral durch die Personalabteilung im Amt der Landesregierung rekrutiert. Üblicherweise melden dafür die einzelnen Referate oder Abteilungen ihren Personalbedarf an die Personalabteilung. Diese entscheidet sodann darüber, ob eine Stelle tatsächlich besetzt wird, erstellt das Anforderungsprofil, schreibt die Stelle aus und wählt geeignete Kandidaten/-innen auf der Basis von mehreren Tests und Gesprächen aus. Der Besetzungsvorschlag wird sodann einem politisch besetzten Personalbeirat vorgelegt, der eine Empfehlung an das letztendlich entscheidende, zuständige Mitglied der Landesregierung abgibt. Der Personalreferent beschreibt diese Vorgehensweise wie folgt:

„Und dann, wenn so eine Stelle frei wird, dann ist die Frage: Ja, brauchen wir gleich direkt da einen? [...] Die Akteure sind dort die Dienststelle, die das braucht, die Personalabteilung, dann der politische Referent – die entscheiden ja oder nein. Wir entscheiden von der Personalabteilung intern: Ist das jetzt eine Geschichte, wo wir intern Karriere fördern können, weil da gibt es Leute [...] oder wenn wir das nicht haben, [...] dann müssen wir extern ausschreiben. Die Genehmigung dazu, der Akteur, ist wieder der zuständige Personalreferent der Regierung. [...] Dann wird das ausgeschrieben. Und dann sind wir diejenigen, die Auswahl machen. Und dann gibt es einen Besetzungsvorschlag und dann gibt es einen weiteren Akteur als Gruppe, das ist der Personalbeirat. Das ist ein auf die Legislaturperiode hin eingesetztes, politisch besetztes Gremium der Parteien [...] Das ist de facto ein Kontroll- und Empfehlungsgremium, weil wir empfehlen dem Personalbeirat, den zu nehmen. Der Personalbeirat sagt: Okay, ihr habt richtig gearbeitet. Wir empfehlen dem Landesrat den einzustellen. Das ist aber immer noch eine Empfehlung, weil die Entscheidung rein gesetzlich hat der Landesrat“ (*Referent für Personalentwicklung*).

Politische Parteien oder Inhaber/-innen von höheren politischen Ämtern können auf diese Weise Einfluss auf den Stellenbesetzungsprozess nehmen:

„Das Interesse der Politik, oder sagen wir so, von verschiedenen Politikern hängt immer davon ab, Interventionsdruck nennt sich das. Irgendwelche Leute werden aus irgendwelchen Gründen irgendwo vorstellig und je mächtiger die sind, desto mehr können sie zum Beispiel sagen, also: Ich will den! Und da gibt es, in diesem Sinne, gibt es auch Möglichkeiten für den Politiker. Das sind dann die so genannten Dringlichkeitsentscheidungen. Wenn der Politiker sagt: Ich brauche euch nicht dazu. Der kommt dort hin. Dann ist die Geschichte eine gemähte Wiese“ (*Referent für Personalentwicklung*).

Diese Vorgehensweise erscheint mehreren Interviewpartnern/-innen als zu stark von politischen Akteuren geprägt bzw. als zu intransparent, wie die folgenden Zitate illustrieren:

„Viele Geschichten gehen halt nach wie vor noch, sage ich ganz offen – auch wenn es einen offiziellen Aufnahmestopp gibt – [...] und sind immer wieder neue Leute daher gekommen. Die sind über den Umweg von politischen Büros hinein gekommen. Weil für die Aufnahme in ein politisches Büro brauchst du, glaube ich, kein Aufnahmeverfahren, [...] und dann [...] ist der dann in der allgemeinen Verwaltung gelandet, natürlich auch auf einem dementsprechenden Posten. Die sind dort teilweise natürlich auch ohne Auswahlverfahren hineingekommen und da kann teilweise selbst die Personalabteilung [...] nicht einmal was mitreden“ (*Referatsleiter Verkehrs- und Sicherheitswesen*).

„Naja, es ist, wenn du politische Beziehungen hast – die unterstützen dich natürlich schon. [...] Du weißt eh, dass diese Posten ja ausgeschrieben werden müssen [...], aber meine persönliche Meinung ist, dass das ja eigentlich schon mehr vorher schon fest steht, wer den kriegt. Also das Politische spielt schon eine große Rolle. Überhaupt bei der Aufnahme in den Landesdienst und wenn du weiter kommen willst, ist es auch kein Fehler“ (*Sachbearbeiterin Staatsbürgerschaft*).

„Aber das Auswahlverfahren ist sehr geheimnisvoll“ (*Bereichsleiterin Sozialarbeit/Personalvertreterin*).

Für die Beschäftigung von Personen mit Migrationshintergrund bedeutet dieses Verfahren, dass politische Akteure ein Integrationsziel über eine direkte Einflussnahme bei Stellenbesetzungen umsetzen können. Allerdings deutet die aktuelle Praxis eher darauf hin, dass Personen mit Migrationshintergrund bei einer solchen Einflussnahme nicht zum Zuge kommen. Generell gelten außerdem stark formalisierte und standardisierte Auswahlverfahren im Vergleich mit informellen Vorgehensweisen als weniger diskriminierungsanfällig (Healy et al. 2010), sodass politische Einflussnahmen sich eher negativ auf eine Beschäftigung von Personen mit Migrationshintergrund in öffentlichen Verwaltungen auswirken. Trotz der offenkundigen Unzufriedenheit mit der praktizierten Vorgehensweise führen die Interviewpartner/-innen allerdings keine juristischen Argumente an.

Auch in anderen personalpolitischen Handlungsfeldern scheint es größere Abweichungen zwischen den formalen Verfahren und den tatsächlichen Praktiken zu geben. So ist zum Beispiel die Leistungsbeurteilung in den Landes-Dienst- und Besoldungsgesetzen geregelt, und in den hier betrachteten Verwaltungen gibt es einheitliche Beurteilungsformulare und Regelungen zu deren Anwendung. Die folgenden Zitate zeigen, wie in der Praxis von diesen formalen Vorgehensweisen abgewichen wird:

„Wenn jemand einmal ein „Ausgezeichnet“ hat, ist es an und für sich so, dass man keine neue Bewertung macht, obwohl es nach 5 Jahren einmal gemacht werden sollte, aber das wird nicht praktiziert [...]. Das handhabe ich nicht sehr streng. Immer für die Leute, was die Personalabteilung nicht so gerne sieht, weil sie sagen: „Man muss das ganz objektiv machen“ und so weiter“ (*Abteilungsleiterin Innere Angelegenheiten, Staatsbürgerschaft und Aufenthaltswesen*).

„[...] wir haben es nie gemacht, weil in dem System da, in dem wir arbeiten, das nie notwendig ist“ (*Referatsleiter Aufenthaltswesen*).

Da die Ergebnisse von Leistungsbeurteilungen die Grundlage sowohl für die Entgeltbemessung als auch für Beförderungen sind, können informelle Praktiken zu größeren Ungerechtigkeiten führen. Dies wird auch im ersten Zitat mit dem Hinweis auf die Forderung der Personalabteilung, die Beurteilung „ganz objektiv“ durchzuführen, angesprochen.

Zudem sind Leistungsbeurteilungen gut für die Umsetzung von Leitbildern geeignet, wenn diese sich in den Beurteilungskriterien widerspiegeln. Abweichungen von einem standardisierten Verfahren behindern daher gegebenenfalls auch die Umsetzung eines Leitbildes. Dasselbe gilt für formal geregelte Mitarbeitergespräche, die ebenfalls in der Praxis anders gehandhabt werden als formal vorgesehen:

„Ja so auch, ja. Aber jetzt muss ich eh, weil ich hab jetzt eh Mitarbeitergespräch mit den Leuten, dass so ein bisschen Feedback, Erfahrungsaustausch. [...] Es gibt schon ein Konzept für ein Mitarbeitergespräch, nur das hat ich weiß nicht wie viele Seiten und es ist aber

nicht jeder Mitarbeiter gleich, das heißt, ich muss mir dann schon einen individuellen Plan zurechtlegen. Nur diese Gespräche sind natürlich Teil der Führungsaufgaben, die man dann oft vernachlässigt, weil das Tagesgeschäft so stark ist – reden wir eh so genug“ (*Referatsleiter Aufenthaltswesen*).

In diesem Zitat kommt auf ähnliche Weise wie in den vorangegangenen Zitaten zum Ausdruck, dass die Vorstellungen der Personalabteilung von einer professionellen Personalpolitik nicht vollständig mit den praktischen Anforderungen zu vereinbaren sind. Mit der gleichen Selbstsicherheit, mit der die oben zitierte Abteilungsleiterin sagt, sie würde kontinuierlich die Bestnote vergeben, verwandelt dieser Referatsleiter einen umfangreichen Mitarbeitergesprächsleitfaden in „so ein bisschen Feedback, Erfahrungsaustausch“ und „reden“.

Zusammengefasst weisen die Interviews darauf hin, dass es in den betrachteten Verwaltungen einige entscheidende informelle Personalpraktiken gibt. Diese können grundsätzlich auch die Integration von Personen mit Migrationshintergrund in die öffentliche Verwaltung fördern, in der aktuellen Praxis ist dies aber offenkundig nicht der Fall.

4. Diskussion

Die Analyse der Personalstrukturen und Personalpraktiken in den betrachteten Verwaltungen zeigt insgesamt, dass Personen mit Migrationshintergrund nur sehr marginal repräsentiert sind und dass die aktuellen Praktiken wenig zu deren Integration beitragen. Es ist eine deutliche Diskrepanz zwischen dem politischen Ziel der Integration von Personen mit Migrationshintergrund in die öffentliche Verwaltung auf der einen Seite und den aktuellen Praktiken auf der anderen Seite erkennbar.

Darüber hinaus zeigt sich, dass in den Interviews ökonomische Argumente im Sinne des Konzepts des Diversity Managements überwiegen. Gesellschaftspolitische Argumente, im Sinne des Konzepts der Repräsentativen Bürokratie werden hingegen nicht angeführt. Auch juristische Argumente spielen – mit Ausnahme vereinzelter Hinweise auf die Notwendigkeit der österreichischen Staatsbürgerschaft – keine nennenswerte Rolle. Die genauen Ursachen für die Dominanz der ökonomischen Argumente ließen sich im Rahmen dieser Studie nicht ergründen. Hier besteht weiterer Forschungsbedarf. Das Argumentationsmuster in den Interviews korrespondiert mit dem Trend in den vergangenen Dekaden, Managementkonzepte aus der Privatwirtschaft auf den öffentlichen Sektor übertragen (Bach/Kessler 2007). In künftigen Studien wäre im Detail heraus zu arbeiten, wie sich die Akteure/-innen auf diesen Diskurs beziehen und welche Konsequenzen damit verbunden sind.

Zu bedenken ist dabei, dass die gängige Argumentation aus der Diversity-Forschung, wonach Unternehmen deshalb von Beschäftigten mit Migrationshintergrund profitieren, weil diese besser auf die Bedürfnisse und Wünsche der Kunden/-innen mit entsprechendem Migrationshintergrund eingehen können, nur bedingt auf die öffentliche Verwaltung übertragbar ist. Denn obwohl auch im Rahmen von Konzepten des New Public Managements (vgl. ebd.; Pollitt/Bouckaert 2000; speziell für Österreich: Hammerschmid/Meyer 2005) die Service- bzw. Kunden/-innenorientierung ein zentrales Ziel der öffentlichen Verwaltung ist, haben die Parteien etwa im Falle der Strafverfolgung oder des Aufenthaltsrechts einen anderen Status. Dennoch

verspricht ein Zuschneiden der Demographie der Bediensteten auf die Parteien auch für die öffentliche Verwaltung Vorteile, wie zum Beispiel Zeitersparnisse bei der Kommunikation (vgl. auch Healy et al. 2010) oder eine leichtere Beschaffung von Informationen im Rahmen der Strafverfolgung. Auf solche potenziellen Vorteile wiesen auch die Interviewpartner/-innen hin.

Um das politische Ziel der Integration von Personen mit Migrationshintergrund in öffentlichen Verwaltungen Österreichs zu verfolgen, ist daher zu empfehlen, die zentralen Akteure/-innen stärker für deren Potenziale zu sensibilisieren. Außerdem ist die Wirksamkeit von vorhandenen Institutionen wie Leitbildern oder Diversity-Beauftragten sicher zu stellen. Darüber hinaus implizieren sowohl die in diesem Beitrag erläuterten theoretischen Argumente für bzw. gegen eine Beschäftigung von Personen mit Migrationshintergrund in der öffentlichen Verwaltung sowie die Ergebnisse der Fallstudie, dass in der öffentlichen Kommunikation nicht nur ökonomische, sondern verstärkt auch gesellschaftspolitische Argumente angeführt werden sollten, da diese sich weniger leicht durch Hinweise auf eventuelle Nachteile, die mit einer Integration von Personen mit Migrationshintergrund in der öffentlichen Verwaltung verbunden sind, entkräften lassen.

Abschließend ist noch auf einige methodische Grenzen dieser Untersuchung hinzuweisen: Die Ergebnisse der Fallstudie in den beiden ausgewählten Verwaltungen lassen sich nicht ohne Weiteres generalisieren, weder für Österreich noch für andere Nationen. Außerdem sind die Interviewpartner/-innen in Hinblick auf demographische Merkmale sehr homogen. So liegen keine Ergebnisse über die Sichtweise von jüngeren Beschäftigten bzw. von Personen mit Migrationshintergrund vor. Zwar hatten zwei der interviewten Personen jeweils einen ausländischen Elternteil, doch ließ sich dies für die weiteren Analysen nicht nutzen. Schließlich ist es wünschenswert, dass das vorhandene empirische Material umfangreicher wäre. So wären zum Beispiel ausgefüllte Leistungsbeurteilungsbögen und schriftliche Begründungen für Auswahl- und Beförderungsentscheidungen sowie Entgeltübersichten aufschlussreich. Des Weiteren wären Informationen, die mittels Beobachtung erhoben werden, zum Beispiel über den konkreten Umgang von öffentlichen Bediensteten mit Kollegen/-innen, interessant.

Für künftige Forschung regen die Ergebnisse dieser Studie außerdem dazu an, verschiedene Bereiche des öffentlichen Dienstes miteinander zu vergleichen – zum Beispiel die hier untersuchten mit der Polizei, mit Schulen und Kindergärten oder mit öffentlichen Einrichtungen des Gesundheits- und Sozialwesens –, um die jeweiligen Unterschiede und Gemeinsamkeiten in Hinblick auf die Beschäftigung von Personen mit Migrationshintergrund im Detail herausarbeiten zu können. Und schließlich erscheint es lohnenswert, den Fokus auf Parteien mit Migrationshintergrund auszuweiten, um die Potenziale, die in einer größeren Bürger/-innenorientierung liegen, sowohl in ökonomischer als auch in gesellschaftspolitischer Hinsicht zu erkunden.

Literatur

Anders, V./Ortlieb, R./Pantelmann, H./Reim, D./Sieben, B./Stein, S. (2008): Diversity und Diversity Management in Berliner Unternehmen. Im Fokus: Personen mit Migrationshintergrund. Ergebnisse einer quantitativen und qualitativen empirischen Studie. München und Mering.

- Andrews, R./Boyne, G.A./Meier, K.J./O'Toole Jr., L.J./Walker, R.M. (2005): Representative Bureaucracy, Organizational Strategy, and Public Service Performance: An Empirical Analysis of English Local Government. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15: 489-504.
- Bach, S./Kessler, I. (2007): HRM and the New Public Management. In: Boxall, P./Purcell, J./Wright, P. (eds.): *The Oxford Handbook of Human Resource Management*. Oxford: 469-488.
- Bradbury, M.D./Kellough, J.E. (2007): Representative Bureaucracy: Exploring the Potential for Active Representation in Local Government. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18: 697-714.
- Choi, S. (2010): Diversity in the U.S. Federal Government: Antecedents and Correlates of Diversity in Federal Agencies. In: *Review of Public Personnel Administration*, 30: 301-321.
- Goldman, B.M./Gutek, B.A./Stein, J.H./Lewis, K. (2006): Employment Discrimination in Organizations: Antecedents and Consequences. In: *Journal of Management*, 32: 786-830.
- Cox, T.H. Jr. (1993): *Cultural Diversity in Organizations: Theory, Research and Practice*. San Francisco.
- Groeneveld, S./Van de Walle, S. (2010): A Contingency Approach to Representative Bureaucracy: Power, Equal Opportunities and Diversity. In: *International Review of Administrative Sciences*, 76: 239-258.
- Hammerschmid, G./Meyer, R.E. (2005): New Public Management in Austria: Local Variation on a Global Theme? In: *Public Administration*, 83: 709-733.
- Hanappi-Egger, E. (2006): Diversitätsmanagement und Diversitätspolitik in der Kommunalverwaltung am Beispiel der MA17: Ergänzende oder widersprüchliche Ansätze? In: Bendl, R./Hanappi-Egger, E./Hofmann, R. (Hg.): *Agenda Diversität: Gender- und Diversitätsmanagement in Wissenschaft und Praxis*. München und Mering: 95-180.
- Healy, G./Kirtton, G./Özbilgin, M./Oikelome, F. (2010): Competing Rationalities in the Diversity Project of the UK Judiciary: The Politics of Assessment Centres. In: *Human Relations*, 63: 807-834.
- Janssens, M./Zanoni, P. (2005): Many Diversities for Many Services: Theorizing Diversity (Management) in Service Companies. In: *Human Relations*, 53: 311-340.
- Krislov, S. (1967): *The Negro in Federal Employment: The Quest for Equal Opportunity*. Minnesota.
- Leenen, R./Scheitza, A./Wiedemeyer, M. (2006): Kulturelle Diversität in Unternehmen. Zur Diversitätsorientierung von Personalverantwortlichen. In: Becker, M./Seidel, A. (Hg.): *Diversity Management. Unternehmens- und Personalpolitik der Vielfalt*. Stuttgart: 125-146.
- Lewis, D./Gunn, R. (2007): Workplace Bullying in the Public Sector: Understanding the Racial Dimension. In: *Public Administration*, 85: 641-665.
- Mayring, P. (2008): *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken*. 10. Aufl. Weinheim.
- Naff, K.C. (1998): Progress Toward Achieving a Representative Federal Bureaucracy. The Impact of Supervisors and their Beliefs. In: *Public Personnel Management*, 27: 135-150.
- OECD (2010): *International Migration Outlook. SOPEMI 2010*. Paris.
- ÖIF, Österreichischer Integrationsfonds (2010): *Nationaler Aktionsplan für Integration*. www.integrationsfonds.at/fileadmin/Integrationsfond/NAP/nap_bericht.pdf (1.03.2011).
- Ortlieb, R./Sieben, B. (2008a): Exclusion, Hazard, Adding Value, or Learning? Diversity Strategies Focused on Employees with a Migration Background. In: Solomon, G.T. (ed.): *Best Papers Proceedings of the Sixty-seventh Annual Meeting of the Academy of Management (CD)*, ISSN 1543-8643.
- Ortlieb, R./Sieben, B. (2008b): Diversity Strategies Focused on Employees with a Migration Background: An Empirical Investigation Based on Resource Dependence Theory. In: *Management Revue*, 19: 70-93.
- Ostheimer, W. (2006): Bedienstete mit Migrationshintergrund bei der österreichischen Polizei. In: Dudek, K./Grundböck, K.H./Haider, G. (Hg.): *FH-Studiengang Polizeiliche Führung Jahrgang 2006*. Linz: 207-245.
- Pitts, D.W. (2006): Modeling the Impact of Diversity Management. In: *Review of Public Personnel Administration*, 26: 245-268.

- Pitts, D.W./Hicklin, A.K./Hawes, D.P./Melton, E. (2010): What Drives the Implementation of Diversity Management Programs? Evidence from Public Organizations. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20: 867-886.
- Pitts, D.W./Wise, L.R. (2009): Workforce Diversity in the New Millennium: Prospects for Research. In: *Review of Public Personnel Administration*, 30: 44-69.
- Pollitt, C./Bouckaert, G. (2000): *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford.
- Rangarajan, N./Black, T. (2007): Exploring Organizational Barriers to Diversity. In: *Review of Public Personnel Administration*, 27: 249-263.
- Riccucci, N. (1997): Cultural Diversity Programs to Prepare for Work Force 2000: What's Gone Wrong? In: *Public Personnel Management*, 26: 35-41.
- Riccucci, N. (2002): *Managing Diversity in Public Sector Workforces*. Boulder.
- Riccucci, N. (2009): The Pursuit of Social Equity in the Federal Government: A Road Less Traveled? In: *Public Administration Review*, 69: 373-382.
- Rosenbloom, D.H. (1977): *Federal Equal Employment Opportunity: Politics and Public Personnel Administration*. New York.
- Sackmann, S./Bissels, S./Bissels, T. (2002): Kulturelle Vielfalt in Organisationen: Ansätze zum Umgang mit einem vernachlässigten Thema der Organisationswissenschaften. In: *Die Betriebswirtschaft*, 62: 43-58.
- Selden, S.C. (1997): *The Promise of Representative Bureaucracy*. Armonk.
- Selden, S.C./Brudney, J.L./Kellough, J.E. (1998): Bureaucracy as a Representative Institution: Toward a Reconciliation of Bureaucratic Government and Democratic Theory. In: *American Journal of Political Science*, 42: 717-744.
- Soni, V. (2000): A Twenty-First-Century Reception for Diversity in the Public Sector: A Case Study. In: *Public Administration Review*, 60: 395-408.
- Statistik Austria (2009a): *Arbeits- und Lebenssituation von Migrantinnen und Migranten in Österreich. Modul der Arbeitskräfteerhebung 2008*. Wien.
- Statistik Austria (2009b): *Arbeitskräfteerhebung 2008. Ergebnisse des Mikrozensus*. Wien.
- Struppe, U. (2006): Vielfalt fördern, Zusammenhalt stärken – Diversity Management am Beispiel der MA 17 der Stadt Wien. In: Bendl, R./Hanappi-Egger, E./Hofmann, R. (Hg.): *Agenda Diversität: Gender- und Diversitätsmanagement in Wissenschaft und Praxis*. München und Mering: 83-94.
- Tunst, D. (2006): *Diversität innerhalb der Polizei. Rekrutierung von Personal mit Migrationshintergrund. Dargestellt anhand der Polizei in Wien und der Polizei in den Niederlanden*. In: Dudek, K./Grundböck, K.H./Haider, G. (Hg.): *FH-Studiengang Polizeiliche Führung Jahrgang 2006*. Linz: 445-483.